

Resumen

La República Federal de Alemania solicita al Tribunal la anulación de la Decisión 92/569/CEE de la Comisión, de 31 de julio de 1992, sobre una ayuda de Alemania en relación con el pedido de la empresa Cosco (China) para la construcción de cuatro buques portacontenedores, y con carácter subsidiario, la anulación de sus artículos 2 y 3. En apoyo de su recurso, la República Federal de Alemania alega cuatro motivos. El primero se refiere a la infracción de lo dispuesto en la letra d) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado en relación con el apartado 7 del artículo 4 de la Directiva 90/684/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1990, sobre ayudas a la construcción naval. Según este artículo las ayudas ligadas a la construcción y a la transformación navales, concedidas como ayudas al desarrollo de un país en vías de desarrollo, no estarán sometidas al techo fijado con arreglo a las normas previstas en los apartados 2 y 3 del mismo artículo. El segundo de los motivos apoyo del recurso se refiere a la violación de los principios de igualdad y de protección de la confianza legítima. El tercero se refiere a un error de apreciación y el cuarto a la violación del derecho de defensa. El Tribunal, con respecto al primer motivo, que es el más importante, señala que el artículo 4.7 de la Directiva, al establecer las ayudas de que se trata señala que "podrán" ser consideradas compatibles con el mercado común, otorgando la facultad de apreciación a la Comisión, que además comprueba también el componente especial "desarrollo" de la ayuda de que se trata". Es precisamente el examen de dicho componente especial el que permite a la Comisión velar para que una ayuda basada en el artículo 4.7 de la Directiva, dirigida a bajar los precios de los buques destinados a determinados países en vías de desarrollo, persiga un verdadero objetivo de desarrollo y no constituya una ayuda en favor de un astillero de un Estado miembro que debe someterse al límite máximo que se establece en los apartados anteriores. Si se deniega a la Comisión dicha facultad de apreciación, los Estados miembros, para mejorar la situación financiera de sus astilleros, podrían efectuar pagos que sobrepasaran el límite máximo de que se trata. En consecuencia, el Tribunal desestima el motivo. El Tribunal no se pronuncia sobre el motivo referente al error de apreciación y sobre las supuestas violaciones de los principios de igualdad, de protección de la confianza legítima y del derecho de defensa el Tribunal tras analizar los hechos y fundamentos que siguió la Comisión para llegar a la Decisión desestima estos motivos.

NORMATIVA ESTUDIADA

Dir. 684/1990 de 21 diciembre 1990. Ayudas a la Construcción Naval

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

AYUDAS DE ESTADO

EN GENERAL

AUTORIZADAS

SUPUESTOS DIVERSOS

DERECHO COMUNITARIO

PRINCIPIOS DE DERECHO COMUNITARIO

En general

Confianza legítima

Otros principios

RECURSO DE ANULACIÓN

FICHA TÉCNICA

Procedimiento: Recurso directo u ordinario

Legislación

Aplica Dir. 684/1990 de 21 diciembre 1990. Ayudas a la Construcción Naval

SENTENCIA

En el asunto C-400/92,

República Federal de Alemania, representada por el Sr. Ernst Roeder, Ministerialrat del Bundesministerium fuer Wirtschaft, en calidad de Agente, y por el Sr. Dieter Sellner, Abogado de Bonn,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Bernd Langeheine, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georgios Kremlis, miembro de su Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto que se anule la Decisión 92/569/CEE de la Comisión, de 31 de julio de 1992, sobre una ayuda de Alemania en relación con el pedido de la empresa Cosco (China) para la construcción de cuatro buques portacontenedores (DO L 367, p. 29), y, con carácter subsidiario, que se anulen sus artículos 2 y 3,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; J.C. Moitinho de Almeida y M. Díez de Velasco, Presidentes de Sala; C.N. Kakouris, F.A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg, P.J.G. Kapteyn (Ponente) y J.L. Murray, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Darmon;

Secretario: Sr. H.A. Ruehl, administrador principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 3 de mayo de 1994, durante la cual la Comisión estuvo representada por el Sr. Juergen Grunwald, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de junio de 1994;

dicta la siguiente

Sentencia

Fundamentos jurídicos de la sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 26 de noviembre de 1992, la República Federal de Alemania solicitó, con arreglo al párrafo primero del artículo 173 del Tratado CEE, la anulación de la Decisión 92/569/CEE de la Comisión, de 31 de julio de 1992, sobre una ayuda de Alemania en relación con el pedido de la empresa Cosco (China) para la construcción de cuatro buques portacontenedores (DO L 367, p. 29; en lo sucesivo, "Decisión"), y, con carácter subsidiario, la anulación de sus artículos 2 y 3.

2 La Decisión impugnada se adoptó sobre la base del párrafo primero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, así como del apartado 7 del artículo 4 de la Directiva 90/684/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1990, sobre ayudas a la construcción naval (DO L 380, p. 27; en lo sucesivo, "Directiva").

3 Con arreglo al párrafo primero del apartado 7 del artículo 4 de dicha Directiva, las ayudas ligadas a la construcción y a la transformación navales, concedidas como ayudas al desarrollo de un país en vías de desarrollo, no estarán sometidas al techo fijado con arreglo a las normas previstas en los apartados 2 y 3 del mismo artículo. Podrán considerarse compatibles con el mercado común si se ajustan a las disposiciones establecidas a estos efectos por el grupo de trabajo núm. 6 de la OCDE en su acuerdo relativo a la interpretación de los artículos 6, 7 y 8 del Acuerdo de la OCDE, de 3 de agosto de 1981, relativo a los créditos a la exportación de buques, contemplado en el apartado 6, o en cualesquiera adenda o corrigenda posteriores a aquel Acuerdo (en lo sucesivo, "criterios OCDE"). Según el párrafo segundo del mismo apartado 7, la Comisión deberá ser previamente informada de cualquier proyecto de ayuda individual de este tipo. La Comisión verificará el componente especial "desarrollo" del proyecto de ayuda y comprobará si dicha ayuda está comprendida dentro del ámbito de aplicación del Acuerdo mencionado en el párrafo primero.

4 Mediante escrito de 21 de octubre de 1991, el Gobierno alemán notificó a la Comisión su intención de conceder a la República Popular China una ayuda al desarrollo para financiar tres buques portacontenedores en forma de crédito para el desarrollo. Dichos buques fueron encargados y debían ser explotados por Cosco (China Ocean Shipping Company), sociedad estatal con domicilio en Pekín. Su precio, 604,14 millones de DM, debía subvencionarse mediante un crédito de ayuda al desarrollo de 203,22 millones de DM. Debían construirse en Alemania, en los astilleros Bremer Vulkan (Bremen) y Mathias Thesen (Wismar).

5 Mediante escrito de 22 de noviembre de 1991, que fue objeto de una Comunicación a los demás Estados miembros e interesados (DO 1992, C 22, p. 4), la Comisión inició el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado, con el fin de comprobar la autenticidad del aspecto "ayuda al desarrollo" del proyecto de ayuda relativo a la construcción de los tres buques portacontenedores, así como la de un buque portacontenedores de 2.700 TEU, que podría incorporarse al proyecto, y valorar la compatibilidad general del proyecto con el mercado común.

6 El 31 de julio de 1992, la Comisión adoptó la Decisión impugnada. En su artículo 1, declara que "el contrato de Cosco para la construcción de un portacontenedores de 2.700 TEU en los astilleros alemanes de Howaldtswerke Deutsche Werft AG (Kiel) no contiene elementos de ayuda al desarrollo, y que las condiciones del crédito a la exportación aplicadas son compatibles con el mercado común". Según el artículo 2 de dicha Decisión, "la ayuda propuesta para los contratos de construcción de otros tres portacontenedores para la compañía naviera estatal china Cosco, en los astilleros de Bremer Vulkan (Bremen) y Mathias Thesen (Wismar), no puede considerarse una verdadera ayuda al desarrollo, a los efectos del apartado 7 del artículo 4 de la Directiva 90/684/CEE y es, por tanto, incompatible con el mercado común". Por último, según su artículo 3: "En el plazo de dos meses a partir de la fecha de su notificación, Alemania informará a la Comisión acerca de las medidas adoptadas en cumplimiento de la misma."

7 En apoyo de su recurso, la República Federal de Alemania alega cuatro motivos. El primero se refiere a la infracción de lo dispuesto en la letra d) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado en relación con el apartado 7 del artículo 4 de la Directiva. El segundo se refiere a la violación de los principios de igualdad y de protección de la confianza legítima. El tercero se refiere a un error de apreciación y el cuarto a la violación del derecho de defensa.

8 Con carácter preliminar, procede observar que la Comisión no discute que en el caso de autos los criterios OCDE han sido respetados.

Artículo 1 de la Decisión

9 Por los motivos indicados en los puntos 18 a 20 de las conclusiones del Abogado General, procede declarar que el artículo 1 de la Decisión no perjudica al Estado miembro demandante. Por consiguiente, debe declararse la inadmisibilidad del recurso en la medida en que se refiere a dicha disposición.

Artículos 2 y 3 de la Decisión

Sobre la supuesta infracción de la letra d) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado y del apartado 7 del artículo 4 de la Directiva

10 El artículo 2 de la Decisión impugnada considera incompatible con el mercado común la ayuda propuesta para la construcción de tres buques portacontenedores para la compañía naviera estatal china Cosco por la razón de que no puede considerarse una verdadera ayuda al desarrollo a los efectos del apartado 7 del artículo 4 de la Directiva.

11 En efecto la Comisión, considerándose obligada a comprobar la autenticidad del componente "desarrollo" de la ayuda de que se trata, estimó que Cosco no era una sociedad que necesitara una ayuda al desarrollo para contribuir al desarrollo general de China. Según las informaciones de que disponía la Comisión, dicha empresa tenía la capacidad financiera suficiente para comprar buques nuevos en el mercado normal. Además, su actividad no estaba directamente vinculada ni a las importaciones ni a las exportaciones de China, dado que operaba en rutas marítimas internacionales con fletes por tiempo determinado y por viaje.

12 En su primer motivo, el Gobierno alemán alega que sólo son aplicables a la ayuda prevista las disposiciones de la Directiva, ya que ésta prevalece sobre las disposiciones generales de las letras a), b) y c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado. Ahora bien, el apartado 7 del artículo 4 de la Directiva, que fija concretamente los criterios que deben observarse para que, en cada caso, la ayuda pueda considerarse compatible con el mercado común, no menciona el requisito de la necesidad de la ayuda, recogido por la Comisión en su motivación, y sólo establece un procedimiento de comprobación única destinado a determinar si la ayuda de que se trata responde a los criterios de la OCDE.

13 Como el Tribunal de Justicia observó en la sentencia de 18 de mayo de 1993, Bélgica/Comisión (asuntos acumulados C-356/90 y C-180/91, Rec. p. I-2323, apartados 25 y 26), de la estructura y de la sistemática del artículo 92 se desprende que su apartado 3 contempla la posibilidad de establecer, en casos específicos, excepciones a la prohibición de ayudas que, de otro modo, resultarían incompatibles. Por otra parte, la letra d) del apartado 3 del artículo 92 faculta al Consejo para decidir, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, ampliar el número de ayudas que podrán considerarse compatibles con el mercado común, además de las categorías indicadas en las letras a), b) y c).

14 Al adoptar la citada Directiva 90/684, que es la Séptima Directiva sobre ayudas a la construcción naval, el Consejo hizo uso de esta posibilidad.

15 Como ya observó el Tribunal de Justicia en la citada sentencia Bélgica/Comisión, a la luz de la Sexta Directiva o Directiva 87/167/CEE, de 26 de enero de 1987, sobre ayudas a la construcción naval (DO L 69, p. 55) el Consejo, conforme a la ratio del apartado 3 del artículo 92, y partiendo de la comprobación de la incompatibilidad de las ayudas a la construcción naval, tuvo en cuenta una serie de exigencias de orden económico y social que le llevaron a hacer uso de la facultad, que le reconoce el Tratado, de considerar, de todos modos, que dichas ayudas son compatibles con el mercado común, siempre y cuando se ajusten a los criterios de excepción contenidos en la Directiva (apartado 30).

16 Por lo que respecta a las ayudas a la producción para la construcción y la transformación navales, el criterio establecido es el de no superar el techo máximo, como se describe en los apartados 1 a 3 del artículo 4 de la Directiva.

17 Por el contrario, en lo relativo a las ayudas vinculadas a la construcción y a la transformación navales, concedidas en concepto de ayudas al desarrollo a un país en vías de desarrollo, el apartado 7 del artículo 4 excluye dicho criterio, siempre que se reúnan otros requisitos determinados.

18 Según el Gobierno alemán, el único requisito que debe cumplirse es la conformidad de la ayuda con los criterios OCDE.

19 No puede admitirse este punto de vista.

20 Por una parte, el apartado 7 del artículo 4, al establecer que las ayudas de que se trata "podrán" ser consideradas compatibles con el mercado común si se ajustan a lo dispuesto en el citado Acuerdo OCDE, otorga una facultad de apreciación a la Comisión. Por otra parte, con arreglo al párrafo segundo de dicha disposición, corresponde a la Comisión no sólo comprobar la compatibilidad de la ayuda con los criterios OCDE, sino también verificar el componente especial "desarrollo" de la ayuda de que se trata.

21 Ahora bien, es precisamente el examen de dicho componente especial el que permite a la Comisión velar para que una ayuda basada en el apartado 7 del artículo 4, dirigida a bajar los precios de los buques destinados a determinados países en vías de desarrollo, persiga, habida cuenta de las circunstancias concretas de su utilización, un verdadero objetivo de desarrollo y no constituya, aunque sea conforme a los criterios OCDE, una ayuda en favor de un astillero de un Estado miembro que debe someterse al límite máximo, como se establece en los apartados anteriores en relación con las ayudas a la producción en favor de la construcción y de la transformación navales. Por consiguiente, si se deniega a la Comisión dicha facultad de apreciación, los Estados miembros, para mejorar la situación financiera de sus astilleros, podrían efectuar pagos que sobrepasaran el límite máximo de que se trata, aunque la ayuda no fuera necesaria para alcanzar el objetivo de desarrollo establecido en el apartado 7 de dicho artículo.

22 En estas circunstancias, procede declarar que la Comisión no ha infringido ni la letra d) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado ni el apartado 7 del artículo 4 de la Directiva al estimar, por las razones mencionadas en el apartado 11 supra, que la sociedad Cosco no era una sociedad que necesitara ayudas al desarrollo para contribuir al desarrollo general de China y que, por consiguiente, la ayuda controvertida no podía considerarse una verdadera ayuda al desarrollo con arreglo al apartado 7 del artículo 4 de la Directiva.

23 Por consiguiente, procede desestimar el primer motivo.

Sobre el supuesto error de apreciación

24 En su tercer motivo, el Gobierno alemán mantiene que la Decisión de la Comisión adolece de un error de apreciación en la medida en que afirma, por una parte, que la concesión de la ayuda prevista implica el riesgo de distorsionar gravemente la competencia entre los Estados miembros tanto en el sector de la construcción naval como en el del transporte marítimo, y, por otra parte, declara que la Comisión no puede demostrar que el método adoptado para fijar los precios implique una ayuda para los astilleros.

25 En este sentido, procede observar que, aunque la Decisión impugnada adolezca de un error de apreciación a este respecto, el mero hecho de que la ayuda concedida no pueda considerarse una verdadera ayuda al desarrollo con arreglo al apartado 7 del artículo 4 de la Directiva basta para declararla incompatible con el mercado común.

26 Por consiguiente, no procede pronunciarse sobre el tercer motivo.

Sobre las supuestas violaciones de los principios de igualdad, de protección de la confianza legítima y del derecho de defensa

27 En sus motivos segundo y cuarto, el Gobierno alemán alega que la Comisión ha violado los principios de igualdad y de protección de la confianza legítima al imponer un nuevo criterio de conformidad de las ayudas al desarrollo con el Derecho comunitario: el criterio de necesidad. En su opinión, dicha innovación ha sido particularmente perjudicial para los astilleros que habían hecho las gestiones necesarias para obtener el contrato con Cosco y ya habían hecho frente a gastos considerables a la espera, legítima, de una Decisión de la Comisión en la que ésta se limitaría a aplicar los criterios OCDE comunicados a los Estados miembros mediante escrito de 3 de enero de 1989, sobre la interpretación y aplicación del apartado 7 del artículo 4 de la Directiva. Por otra parte, el Gobierno alemán estima que la Comisión ha violado el derecho de defensa al no haberle dado la oportunidad de ser oído acerca de la introducción de este nuevo requisito.

28 Por lo que se refiere al principio de confianza legítima, procede destacar que, contrariamente a lo que afirma el Gobierno alemán, no se desprende del escrito de 3 de enero de 1989 que la Comisión sólo tuviera la intención de aplicar los criterios OCDE en él enumerados. En efecto, en dicho escrito, la Comisión mantuvo la distinción, establecida por el apartado 7 del artículo 4 de la Directiva, entre la verificación del componente especial "desarrollo" del proyecto de ayuda y la cuestión de si éste estaba comprendido dentro del ámbito de aplicación del Acuerdo de la OCDE relativo a los créditos de exportación de buques. La Comisión sólo tomó en consideración los criterios OCDE a los que debe responder dicha ayuda en relación con este último aspecto.

29 La intención de la Comisión de no limitarse a aplicar únicamente los criterios OCDE se ve confirmada por un escrito, adjunto a su dúplica, que dirigió, el 29 de julio de 1991, al Gobierno alemán acerca de otro proyecto de ayuda. En dicho escrito consta, en efecto, que la Comisión, al distinguir claramente los criterios que definen una verdadera ayuda al desarrollo de los de la OCDE y al declarar "que la ayuda concedida [...] para la compra de un remolcador contribuye al desarrollo económico del puerto de Susa y de su región", verificó si dicha ayuda era necesaria para alcanzar el objetivo específico del desarrollo previsto.

30 En cuanto al derecho de defensa, procede observar que, en su escrito de 22 de noviembre de 1991, antes citado, que se proponía precisamente, de conformidad con el apartado 2 del artículo 93 del Tratado, permitir que el Gobierno alemán expusiera sus observaciones, la Comisión declaró que se preguntaba en particular "si el proyecto de ayuda en favor del contrato Cosco [...] constituía más una ayuda al funcionamiento para los astilleros alemanes que una verdadera ayuda a un país en desarrollo" y decidió, por consiguiente, iniciar el procedimiento previsto por dicha disposición con el fin de poder verificar la autenticidad del aspecto "ayuda al desarrollo" de dicho proyecto.

31 En estas circunstancias, procede declarar que la Comisión pudo verificar si la ayuda de que se trata era necesaria para alcanzar el objetivo de desarrollo previsto en el apartado 7 del artículo 4 de la Directiva, sin incumplir el principio de protección de la confianza legítima ni el derecho de defensa del Gobierno alemán.

32 Por lo que respecta al argumento basado en el principio de igualdad, basta declarar, como ha hecho el Abogado General en el punto 102 de sus conclusiones, que el Gobierno alemán no se ha referido a ningún acto de la Comisión en el ámbito de que se trata que permita considerar fundado dicho motivo.

33 De ello se sigue que los motivos segundo y cuarto deben ser igualmente desestimados.

34 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar el recurso en la medida en que se refiere a los artículos 2 y 3 de la Decisión.

Decisión sobre las costas

Costas

35 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos de la República Federal de Alemania, procede condenarla en costas.

Fallo

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la República Federal de Alemania.

Versiones lingüísticas auténticas: ALEMAN